

立法會環境事務委員會

建議對《噪音管制條例》(第 400 章)的修訂

引言

我們建議修訂《噪音管制條例》(下稱該條例)，明確規定當法人團體觸犯該條例所列的罪行時，該團體的管理人員須負上法律責任。本文件旨在闡釋有關建議的內容。

背景

2. 在一九九九年十二月二十日環境事務委員會的會議上，各委員經考慮後，決定支持對該條例的建議修訂，明確規定當法人團體觸犯該條例所列的罪行時，該團體的管理人員須負上法律責任。當局在二零零零年二月把《2000 年噪音管制(修訂)條例草案》(下稱條例草案)提交立法會。有關的立法會參考資料摘要載於附件。隨着一九九九／二零零零年度立法會會期的結束，該條例草案已失去時效。

條例草案

3. 我們計劃在本立法會會期內把早前擬備的草案重新提交立法會，並建議加入一項條文，以提供法律上的依據，使當局可向法人團體的管理人員發出書面警告。加入條文的理據是：通過修訂該條例，明確規定團體的管理人員須為其團體觸犯的罪行負上法律責任，藉此改變法人團體的管理概念，促使他們遵守環保要求，以免再三觸犯有關噪音的罪行。我們的原意是由環境保護署署長(環保署署長)，以其根據該條例擔任噪音管制監督的身分，安排通過行政措施向法人團體的董事和有關職員發出書面警告，警告他們在該條例下須負上個人法律責任，以及提醒他們一旦法人團體犯了有關噪音的罪行時，他們所需負上的責任。環境食物局局長在二零零零年二月十六日動議二讀條例草案的發言中，亦提及這種安排。發出書面警告的目的，是使有關董事及職員能夠採取一切合理的預防措施，避免因為觸犯有關噪音的罪行而遭檢控。倘法人團體漠視警告，繼續觸犯該條例，環保署署長便會對有關董事及職員提出檢控。

4. 由於香港建造商會對原條例草案所提出的異議(有關異議附載於立法會參考資料摘要中第 24 段)，我們與該商會經進一步商討後，現建議該條例訂明有關發出書面警告的規定。其實，即使該條例沒有加入有關的條文，環保署署長仍會透過行政措施發出書面警告；因此，我們認為加入這項令建築業覺得比較明確的條文，應該沒有問題。我們建議在條例草案內加入一項新條文，規定法人團體在某個處所／地盤犯了有關噪音的罪行後，環保署署長須向該法人團體的董事和有關職員發出書面警告。假如在發出書面警告後，該法人團體在同一處所／地盤觸犯該條例的任何罪行，當局毋須再度發出警告，即可檢控有關董事和職員。

噪音投訴及定罪個案

5. 一九九六至一九九八年期間與建築和商業／工業活動有關的投訴及定罪個案數字，見附件所載的立法會參考資料摘要。下面列出一九九九年及二零零零年的最新統計數字，以供委員參閱：

<u>噪音投訴</u>	<u>一九九九年</u>	<u>二零零零年</u>
建築噪音	2 369	1 777
商業／工業噪音	2 839	3 239

<u>有關噪音罪行的定罪個案</u>	<u>一九九九年</u>	<u>二零零零年</u>
建築噪音	264	364
商業／工業噪音	73	61

6. 在建築噪音及工業噪音的罪行方面，在一九九九年及二零零零年被首次定罪的違例者之中，個人經營者所佔的比率分別為 29%及 21%左右，但一九九九年及二零零零年的第二次定罪或其後再度定罪的違例者之中，他們所佔的比率分別下降至 5%及 2%。這些數字顯示，當東主或經營者個人須為有關罪行負上法律責任，他們便會較少再犯同一罪行。

7. 法人團體違反該條例的情況則遠較上述情況嚴重。在二零零零年 425 宗與建造、商業或工業活動有關的定罪個案之中，近乎 92%(即 389 宗)涉及法人團體。在一九九八年至二零零零年期間，曾被定罪五次或以上的建築公司共有 39 家，其中 17 家更被定罪超過 10 次。在這些建築公司之中，有一家曾因觸犯建築噪音罪行而被定罪 27 次，另外兩家亦因此被定罪 24 次。這些公司屢次犯罪的情況顯示，某些法人團體的管理人員由於無須對其公司的行動負上個人法律責任，所以並不注意遵守該條例的規定。有些人甚至把法人團體遭判罰的罰款計算入工程項目的成本之內。

8. 由於該條例將明確規定，當法人團體觸犯該條例所訂的罪行時，團體的管理人員亦須負上法律責任，所以有關的修訂建議將會加強條例的阻嚇作用。

意見徵詢

9. 請各委員就上述修訂《噪音管制條例》(第 400 章)的建議提出意見。當局計劃在本立法會會期內把擬議條例草案提交立法會。

環境食物局

二零零一年五月

立法會參考資料摘要
《噪音管制條例》
(第 400 章)

《2000 年噪音管制（修訂）條例草案》

引言

在二零零零年二月一日的行政會議上，在會議成員**建議**和行政長官的**指令**下，有關當局應把《2000 年噪音管制（修訂）條例草案》（見附件）提交立法會。

背景和論據

2. 《噪音管制條例》（條例）的現行條文並沒有足夠的阻嚇力，以防止法人團體觸犯有關噪音的罪行。根據《噪音管制條例》的現行條文，任何人首次被定罪的最高罰款額為 100,000 元，第二次或其後再被定罪則為 200,000 元，條例並無訂下監禁罰則。現行的最高罰款水平是於一九九四年起實施，當時政府把罰款額增加一倍，以收阻嚇之效。雖然我們已大幅提升最高罰款額，並致力促使業內人士採取良好的管理做法，而且加強執法行動，但根據該條例提出的噪音投訴及處理的罪行個案，為數仍然不少。

3. 過去數年，有關噪音的投訴佔投訴污染個案總數 40%以上，因建築及工商業活動而引致的噪音投訴及罪行，情況更日益令人關注。在一九九六年至一九九八年，有關這些活動的投訴及定罪個案數目如下：

噪音投訴	一九九六年	一九九七年	一九九八年
建築噪音：	2 027 宗	1 888 宗	2 201 宗
商業／工業噪音：	2 101 宗	2 424 宗	2 356 宗
<u>有關噪音罪行的定罪個案</u>	<u>一九九六年</u>	<u>一九九七年</u>	<u>一九九八年</u>
建築噪音：	117 宗	364 宗	299 宗
商業／工業噪音：	100 宗	64 宗	81 宗

4. 根據該條例，環境保護署（環保署）可對任何犯了該條例所列罪行的人提出檢控，環保署會視乎情況，向犯罪的非法團公司個別業務擁有人或法團公司提出檢控。這類犯罪者可以是工業或商業樓宇的業主，如涉及建築作業則可以是總承建商及／或次承判商，視乎情況而定。若個案涉及的業主或承建商是個別業務經營者，有關當局便會根據條例對他們個人提出檢控。就涉及法人團體的個案而言，在現行《噪音管制條例》下，法人團體和其管理人員均可能會被檢控；但事實上，由於缺乏明確條文，訂定須由有關團體的管理人員負上個人法律責任，因此，當局只能對法人團體提出檢控，而難於使管理人員負上法律責任。

5. 在一九九六、一九九七和一九九八年，分別約有 24%、45%及 31%的首次定罪個案涉及個別業務經營者。然而，他們涉及第二次或其後再被定罪個案的百分率，在一九九六年少於 10%，在一九九七年及一九九八年則少於 3%。這些數字顯示，當個別業主或業務經營者需要對有關罪行負上個人的法律責任時，他們會較少再犯同一罪行。

6. 法人團體違反條例的情況則嚴重得多，在一九九八年 380 宗的定罪個案中，近乎 85%（即 321 宗）是涉及法人團體的。在一九九六至一九九八年的三年期間，曾被定罪五次或以上的公司共有 44 家，其中 12 家公司被定罪超過十次，包括兩家建築公司因犯了建築噪音的罪行而分別被定罪 33 次和 24 次。這些公司屢次犯罪的情況顯示，由於法人團體的管理人員無須對其公司的犯罪行為負上個人法律責任，所以部分團體的管理人員往往對遵守條例的規定掉以輕心，他們當中更有把其法人團體遭判罰的罰款，計入工程項目的成本內。

7. 其他環保法例（即《空氣污染管制條例》、《水污染管制條例》、《廢物處置條例》及《環境影響評估條例》）均訂有條文，訂明法人團體的管理人員須對團體所犯罪行負上法律責任。正是由於有關團體的管理人員須對團體所犯的罪行負上個人的法律責任，故這些條文能有效地對他們起阻嚇作用。事實上，拿《噪音管制條例》與其他環保法例的執行情況來比較，法人團體是較少重犯其他環保法例所列罪行的。

噪音罪行對社會人士的影響

8. 有關當局通常只會在住宅區的建築噪音量受控制在某個水平以下時，才會簽發建築噪音許可證。這個噪音限制水平在晚上十一時以前和假日整天為 65 分貝(A)；由晚上十一時至翌日早上七時，則為 50 分貝(A)。在有關建築噪音的定罪個案中，大部分均涉及在深夜或公

眾假期，在建築地盤內使用機動設備，例如起重機、挖土機或混凝土機。這些工程對鄰近住宅樓宇造成的一般噪音聲級可達 80 分貝(A)，使很多居民在周日晚上七時至翌日早上七時或公眾假期，也很難得到休息。

9. 在商業／工業噪音方面，大部分定罪的個案均涉及通風系統，水泵或工場的運作，對鄰近住宅樓宇造成的一般噪音聲級可達 60-75 分貝(A)，影響居民的日常家居生活。

10. 在一九九八年 380 宗有關噪音的定罪個案中，受影響人士超過 10 萬人，而幾乎所有個案均涉及在公眾假期或在受限制時間內長時間進行大量有組織的工作，因而對社會人士造成嚴重滋擾。

《2000 年噪音管制（修訂）條例草案》

11. 為了阻嚇法人團體觸犯有關噪音的罪行，我們建議修訂《噪音管制條例》，明確訂明犯罪者如為法人團體，則等同該法人團體的管理人員亦犯了同一罪行。這就是說，該法人團體和團體內的負責人均會因為該團體所犯的噪音罪行而一同被檢控及判處罰款。這項修訂建議旨在明確訂明法人團體管理人員有責任防止該等團體觸犯條例。修訂建議不會提高現行的最高罰款額，亦不會加重對法人團體或該團體的管理人員的刑罰。

12. 根據修訂建議，關涉該法人團體的管理工作的董事，須對該法人團體所犯的罪行負上責任。不過，有關董事如果是擔任義務或非執行性質的職位（即不關涉該法人團體的管理工作），則無須負上責任。就修訂建議而言，根據《建築物管理條例》註冊的業主立案法團，並不視作法人團體，原因是出任業主立案法團的執事屬自願性質，如果業主須對立案法團所犯的環保罪行負上個人法律責任，便會令他們望而卻步，不肯加入業主立案法團的管理委員會。其他條例例如《環境影響評估條例》，亦不把業主立案法團納入“法人團體”的定義範圍內。

13. 建議的法例修訂提供了法定應盡努力的免責辯護。一如國際慣例，管理人員如能證明已訂立並有效執行妥善的制度，以防止犯罪，便可以此作為盡了應盡努力的免責辯護。我們沒有就未領有建築噪音許可證而在受限制時間內進行建築工程的罪行，為管理人員訂立明確的法定免責辯護條文，因為該許可證制度已執行近 10 年，法人團體的管理人員不應該以任何藉口罔顧這項基本規定。

14. 為協助管理人員履行其法定責任，環保署會發出業務守則，提供有關實施良好管理做法以防止違反條例的實務指引。遵行業務守則，將構成以應盡努力作為免責辯護的有效理據。業務守則的內容會與許多已發展國家所採用的指引和守則相符，其目的是協助管理人員採取積極行動，防止法人團體的運作和活動出現違例情況。我們已由一九九九年十一月開始就業務守則的初步擬稿，徵詢有關業界及專業團體的意見。我們會繼續進行諮詢，同時着手進行修例的工作，冀能為業界制定一個行之有效而切合實際的工具。

15. 為了使法人團體的管理人員能夠事先採取所有合理預防措施，以免因為法人團體觸犯噪音罪行而令他們遭受檢控，環保署會於法人團體觸犯噪音罪行後根據條例警告有關的董事及人員，提醒他們須負上個人的法律責任。該署只會在該法人團體被警告後仍然繼續違反條例的情況下，才會對該團體的有關董事及人員提出檢控。

16. 我們建議該等修訂條文應由環境食物局局長藉憲報公告的日期起生效。我們在實施經修訂的條文之前，會給予一段合理時間徵詢業界和專業團體對業務守則的意見，並且讓有關的管理人員在其法人團體內訂立適當的制度，以防止出現違例情況。

對人權的影響

17. 律政司認為條例草案與《基本法》內有關人權的條文並無抵觸。

對財政及人手的影響

18. 修訂建議不會對財政及人手造成影響。

對經濟的影響

19. 修訂建議不會在經濟方面對有關的工商業造成重大影響。《噪音管制條例》在一九八八年制定，現時提出的修訂建議只是明確訂明法人團體管理人員有責任防止違反條例。

對環境的影響

20. 修訂建議有助防止法人團體屢次觸犯法例，應可減少噪音對市民造成嚴重的滋擾。

公眾諮詢

21. 政府已於一九九九年十一月二十九日徵詢環境諮詢委員會的意見，並得到委員會全力支持。

22. 我們曾在一九九九年三月及十二月徵詢立法會環境事務委員會的意見。現時的建議已盡量在可行情況下，採納了委員會成員的意見。在一九九九年十二月二十日的委員會會議上，委員會對建議表示支持，並且要求政府盡快提交有關的法例修訂。

23. 我們亦曾諮詢各個有關團體對建議的意見，包括臨時區議會、工會、有關行業、組織及公司。涉及噪音工作的行業工會代表，例如造船業、鋼鐵業及建造業的代表，對於管理人員須負上責任的建議，大致上均表示歡迎；並認為這個建議會改善他們的工作環境。此外，政府也曾舉行簡介會，聽取臨時區議會議員的意見，而部分臨時區議會曾經邀請我們開會討論上述事宜。一般而言，他們均支持上述建議，並提議建議的修訂條文闡明應由誰人負上責任。我們也曾諮詢各環保團體，他們對上述建議亦表示支持，並促請政府盡快進行修例工作。

24. 香港建造商會對修例建議有所保留。他們建議政府應採用非懲罰性的做法，以及研究透過教育和培訓業內人士而使他們更加注意噪音問題的各種可行方法。他們還建議和環保署合作，一同編訂一份有效管制建築地盤噪音的業務守則，這就無須對《噪音管制條例》作出修訂。我們回應以上的意見，重申會與香港建造商會和建築業內各界人士通力合作，繼續致力加強業內人士對噪音問題的認識，並且推廣良好的管理做法。不過，考慮到違例情況對社會造成嚴重的噪音滋擾，我們必須採用多管齊下的方法，來應付這方面的問題。鑑於大多數建築地盤都是由建築公司管理，而且這些地盤屢次違例的情況亦較嚴重，因此這些要對其次承判商或工人在地盤內的行為全盤負責的公司，便須採取措施確保地盤的情況符合《噪音管制條例》的規定。我們已表明建議的修訂旨在確保公司的管理人員會採取所有合理的預防措施，防止出現違例情況。為此，條例草案加入了法人團體管理人員應盡努力的免責辯護條文，而噪音管制監督會根據建議的法例發出業務守則，為公司的管理人員提供指引，協助他們履行這方面的管理責任。

25. 政府會就有關建議與香港建造商會和其他相關行業及專業團體的代表保持聯繫，環保署也會與香港建造商會和其他有關人士合作，加強業務守則擬本的內容，令守則更為完備，從而為業界提供良好的管理做法，防止出現違例情況。

立法程序時間表

26. 有關修訂條例草案的立法程序時間表如下：

在憲報刊登	二零零零年二月三日
首讀及開始二讀辯論	二零零零年二月十六日
恢復二讀辯論、委員會審議 階段和三讀	另行通知

27. 我們會在二零零零年二月三日發出新聞稿。

查詢

28. 如對本資料摘要有任何疑問，請與環境食物局首席助理局長陳偉基先生聯絡(電話號碼：2848 2251)。

環境食物局
二零零零年二月

本條例草案

旨在

修訂《噪音管制條例》。

由立法會制定。

1. 簡稱及生效日期

(1) 本條例可引稱為《2000年噪音管制（修訂）條例》。

(2) 本條例自環境食物局局長以憲報公告指定的日期起實施。

2. 加入條文

《噪音管制條例》（第400章）現予修訂，加入 —

“28A.董事的法律責任

(1) 凡法人團體犯了本條例所訂罪行，在該罪行發生時 —

- (a) 關涉該團體的管理的董事；
- (b) 已將管理該團體的權力轉授某高級人員的董事；或
- (c) 符合以下說明的高級人員 —
 - (i) 關涉該團體的管理；並
 - (ii) 在該團體的董事的直接授權下行事，

亦屬犯相同罪行。

(2) 就第(1)款而言，法人團體指在香港或其他地方成立為法團的公司或其他法人團體，但不包括根據《建築物管理條例》(第 344 章)註冊的法團。

(3) 因某法人團體犯了本條例任何條文(第 6(1)(a)、(2)(a)及(3)(a)條除外)所訂罪行而根據第(1)款被控犯了相同罪行的人，如證明他已採取合理預防措施及盡了應盡的努力以防止該法人團體犯首述罪行，即可以此作為免責辯護。

(4) 在不影響第(3)款的一般性的原則下，任何人可藉證明他 —

(a) 已設立一套妥善的系統以防止犯有關罪行；並

(b) 已確保該系統有效地運作，

而使第(3)款所指的免責辯護成立。

28B. 業務守則

(1) 監督可為向各行業就第 28A(3)條提供良好的管理做法，而發出載有其認為合適的實務指引的業務守則。

(2) 監督可不時藉撤銷、更改或加入條文或規定，修改根據第(1)款發出的整份業務守則或其中任何部分。

(3) 業務守則或對其所作的任何修改均須在憲報刊登。

(4) 業務守則或對其所作的任何修改均在其於憲報刊登當日開始時生效。”。

摘要說明

本條例草案旨在修訂《噪音管制條例》(第 400 章)，以 —

- (a) 規定凡法人團體犯了本條例所訂罪行，在該罪行發生時 —
 - (i) 關涉該團體的管理的董事；
 - (ii) 已將管理該團體的權力轉授某高級人員的董事；或
 - (iii) 符合以下說明的高級人員 —
 - (A) 關涉該團體的管理；並
 - (B) 在該團體的董事的直接授權下行事，亦屬犯相同罪行；
- (b) 規定凡根據建議的第 28A(1)條被控犯了本條例任何條文（第 6(1)(a)、(2)(a)及(3)(a)條除外）所訂罪行的人，如證明他已採取合理預防措施並盡了應盡的努力以防止犯該罪行，即可以此作為免責辯護；及
- (c) 賦權噪音管制監督就建議的第 28A(3)條為向各行業提供良好的管理做法而發出業務守則。